

ARTÍCULO

EQUILIBRIO SIN SISTEMA: LOS LÍMITES DE LA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR, TREINTA AÑOS DESPUÉS

POR MÓNICA MARQUINA

LUEGO DE TRES DÉCADAS, LA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR (LES) DE 1995 SIGUE VIGENTE COMO RESULTADO DE UN EQUILIBRIO ENTRE VISIONES CONTRAPUESTAS. AUNQUE PERMITIÓ CIERTA ESTABILIDAD INSTITUCIONAL, NO LOGRÓ CONSTRUIR UNA MIRADA SISTÉMICA Y ESTRATÉGICA SOBRE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA. EN UN CONTEXTO DE RECORTES PRESUPUESTARIOS Y DESVALORIZACIÓN DEL ROL ESTATAL, ESTE NO ES EL MOMENTO PARA UNA NUEVA LEY, PERO SÍ PARA PREPARARNOS COLECTIVAMENTE DE CARA A ESE DEBATE PENDIENTE.



Introducción

La permanencia de la Ley de Educación Superior (LES) de 1995, aprobada bajo el gobierno de Menem, se explica como resultado de un equilibrio entre intereses contrapuestos. La norma no fue exactamente lo que quiso el gobierno de entonces ni fue bloqueada por quienes se le opusieron. Fue, más bien, el resultado de un ajuste mutuo entre modelos universitarios: al comienzo, entre un modelo neoliberal y otro reformista; luego, entre este último y un modelo estatista, ninguno de los cuales logró imponerse del todo. Este equilibrio explica su durabilidad, pero también su principal deuda: la imposibilidad de ver a la educación superior como un sistema innovador.

Durante estas tres décadas, la LES fue apenas modificada. Las reformas introducidas fueron más simbólicas que estructurales, legalizando prácticas ya consolidadas -como la gratuidad- o intentando cambios que no prosperaron en todo el sistema. Así, la ley se mantuvo como un marco estable al que los actores se acomodaron, y las parciales y poco duraderas reformas universitarias se canalizaron por otros medios. Esta estabilidad, sin embargo, impidió que se construyeran estrategias perdurables con una mirada sistémica que integrara a las instituciones como entramado articulado.

Hoy, en un contexto político profundamente adverso para el sistema universitario, caracterizado por recortes presupuestarios, paralización de programas estratégicos y señales de desfinanciamiento sistemático, lejos de apresurar un nuevo marco normativo resulta conveniente hacer un balance de este recorrido de tres décadas para lograr un consenso del sistema sobre los aspectos básicos que debería regular hoy una ley en materia universitaria, de cara a los nuevos tiempos.

El riesgo de romper el equilibrio

Durante estas décadas, cuando se abrieron debates para reformar la LES, se repitió el error de convertirla en un listado de demandas sectoriales. En lugar de establecer criterios comunes y acuerdos generales, los distintos actores intentaron introducir sus propias reivindicaciones. Un ejemplo elocuente fue el intento de establecer por ley formas de gobierno universitario,

como la elección directa de autoridades, que habrían uniformado un sistema naturalmente diverso.

La gobernanza universitaria ha sido históricamente plural en la Argentina, con modelos que responden a distintas trayectorias institucionales, configuraciones territoriales y densidades académicas. Pretender unificar esa diversidad mediante un mecanismo rígido atentaba no solo contra la autonomía, sino también contra la historia misma del sistema. Por eso, esos intentos no prosperaron: rompían el equilibrio entre autonomía institucional y regulación estatal que había mantenido vigente a la LES.

Temas críticos que se instalaron y otros que no prosperaron

Uno de los logros más visibles de estos años fue la incorporación legal de la evaluación. Aunque resistida en sus inicios por sectores que la consideraban una forma de control externo, se fue adaptando al sistema. La CONEAU, creada por la LES, aplicó estándares construidos por las propias universidades. Hoy, la evaluación es parte aceptada de la cultura académica, incluso solicitada por carreras que no están obligadas a acreditarse.

El caso de la evaluación muestra cómo se produjo un aprendizaje institucional. A partir de la resistencia inicial, las universidades comenzaron a apropiarse de procesos que fueron virando hacia una mirada de la evaluación entendida más como una herramienta para la mejora y menos como fiscalización. Este “ajuste mutuo” derivó en una política de calidad que hoy se encuentra extendida, aunque con desafíos aún vigentes respecto a su integración en la gestión cotidiana de las instituciones.

En contraste, otros temas no tuvieron el mismo recorrido, como el arancel. Aunque previsto en la LES de 1995, nunca se aplicó plenamente. El principio de gratuidad fue sostenido por la mayoría del sistema, a pesar de las interpretaciones oficiales de la Constitución Nacional, que subordinaban ese principio al de equidad. Dos décadas después, la gratuidad fue incorporada formalmente, pero se había mantenido como pilar por prácticamente todo el sistema público de universidades. Su posterior incorporación a la ley fue más un reconocimiento que una innovación.

Otro tema fue el ingreso abierto. La LES original dejó en manos de las universidades el mecanismo de admisión. Algunas usaron exámenes, otras implementaron mecanismos de nivelación. La modificación que instaló el ingreso irrestricto en la norma rompió con una experiencia muy variada. Mientras unas pocas instituciones judicializaron la nueva cláusula, la mayor parte se adaptó de variadas maneras, incluso trasladando los mecanismos excluyentes a los primeros años. Hoy conviven modelos diversos, pero la cuestión sigue abierta.

En los temas que no prosperaron, la autonomía operó como principio rector. Podría decirse que los cambios que finalmente se introdujeron se hicieron de manera lenta, muestra de un sistema que cambia por adaptación.

Las deudas pendientes de la ley: una mirada sistémica

Una nueva ley pudo haber establecido criterios claros de financiamiento del sistema, permitir la articulación entre instituciones para facilitar trayectorias estudiantiles, institucionalizar la calidad y ofrecer información pública y actualizada.

Financiamiento asegurado y con reglas claras

Aunque es ingenuo suponer que una ley por sí misma garantiza mayores recursos, sí puede establecer reglas claras y mecanismos estables. Por ello no está de más destacar la importancia de que una norma marco establezca pisos de financiamiento claros para el sector, en base a indicadores objetivos, como el PBI o un porcentaje del presupuesto, que asegure los gastos de funcionamiento necesarios y salarios suficientes acordes a las tareas que se realizan, componentes que hoy representan cerca del 90% del presupuesto universitario. Ninguno de los intentos de reforma de la LES avanzó en esta cuestión.

Para el resto de los recursos, destinados al desarrollo del sistema, la ley debió prever un fondo específico, como lo intentó ser el FUNDAR en sus orígenes, administrado con criterios consensuados, una estructura de funcionamiento plural y objetivos estratégicos, para planificar el crecimiento

del sistema. Sería más eficiente y transparente que los mecanismos fragmentados y discrecionales que prevalecieron. Además, hubieran permitido una articulación más efectiva entre la política nacional y las necesidades institucionales. Diversos motivos podrían explicar por qué no prosperó este criterio. Además de la falta de recursos, es posible afirmar que hubiera implicado menos poder para el gobierno de turno en materia de política universitaria.

Reconocimiento de estudios a lo largo y ancho del sistema nacional e internacional

Otro desafío clave que una ley universitaria debió contemplar es el reconocimiento de trayectorias. Desde hace tiempo, los estudiantes tienen más facilidades para movilizarse internacionales que para cambiar de carrera o universidad dentro del país, o simplemente realizar trayectos de formación en diferentes instituciones de acuerdo con sus intereses. Iniciativas como el Sistema Nacional de Reconocimiento Académico (2016-2019) lograron acuerdos interinstitucionales concretos, pero no se sostuvieron en las políticas siguientes. Hoy el Sistema Argentino de Créditos Académicos Universitarios (SACAU) debería garantizar ese objetivo, además de proponerse reducir brechas de duración de estudios.

La ley, en sus eventuales reformas, debió institucionalizar un sistema de créditos académicos nacionales articulado con sistemas internacionales y respaldado por un marco de calificaciones nacional. Esto hubiera posibilitado políticas permanentes para mejorar la movilidad, reducir el abandono, y hacer más eficiente el uso de los recursos disponibles. También hubiese sido una forma complementaria de posibilitar la expansión del sistema, ampliando el concepto más allá de la solución excluyente de creación de nuevas universidades.

Nuevas formas de aseguramiento de la calidad

En cuanto al aseguramiento de la calidad, el país ha recorrido un camino importante. La evaluación externa se incorporó gradualmente, pero aún falta que se integre a los procesos

internos de gestión universitaria, con foco en la mejora continua y no solo en el control. Una ley moderna debió establecer la responsabilidad institucional de garantizar la calidad, validando periódicamente sus sistemas internos ante entes nacionales. Esto permitiría reconocer instituciones maduras y listas para asumir más responsabilidades.

Los Sistemas Institucionales de Aseguramiento de la Calidad (SIAC) deberían ir en ese sentido, como pasos hacia mayor autonomía y responsabilidad institucional. Para ello, debería ser parte explícita de una futura ley.

Un sistema de información actualizado, público y transparente

Un sistema de información actualizado, accesible y transparente es una pieza fundamental para un sistema universitario ágil y en expansión. El SIU, creado en los 90, fue un gran avance y se ha ido consolidando, pero hoy requiere mayor integración y apertura a otros sistemas, ya que la información es el soporte de todo lo anterior: el financiamiento, el reconocimiento de estudios, la mejora continua a través de indicadores.

Una nueva LES debió prever la existencia de un sistema de información universitaria robusto, articulado y disponible en tiempo real, en sus principales indicadores, para toda la comunidad universitaria y la ciudadanía. Esto habría permitido fortalecer la rendición de cuentas, mejorar la toma de decisiones y facilitar el seguimiento de las políticas públicas.

Conclusiones: más allá de un equilibrio normativo conservador

Aunque el momento político actual no es el propicio para una nueva ley, vale la pena prepararse para un debate maduro que aprenda de las tres décadas de vigencia de la LES, evitando caer en disputas entre modelos parciales o excluyentes, que tuvieron como mejor resultado posible un equilibrio conservador. El verdadero desafío es construir un consenso amplio sobre reglas y criterios que permitan concebir a las universidades como un sistema articulado en su diversidad, a fin de cumplir con sus funciones académicas y sociales.

Ese hubiera sido el verdadero salto cualitativo de una Ley de Educación Superior renovada, alejada de lógicas corporativas o coyunturales. Esa es la deuda pendiente más profunda que dejó la LES: la oportunidad no saldada de regular desde mirada sistémica que posibilite políticas públicas estratégicas hacia el futuro. Ante una posible nueva ruptura del equilibrio frente a un emergente modelo fragmentario -alternativo de los hasta ahora en disputa- pareciera que ese el camino más razonable para asegurar en el largo plazo un sistema universitario democrático y de calidad, con capacidad de innovación, articulación y modernización. Ojalá estemos a la altura. ■



MÓNICA MARQUINA

Dra. en Educación Superior (UP) y MA in Higher Education Administration (Boston College). Lic. en Ciencias de la Educación (UBA). Investigadora independiente CONICET. Prof. Titular (UNTREF) y Prof. Adjunta (FFyL UBA). Fue Directora Ejecutiva del Programa de Calidad Universitaria (SPU 2016-2018). Consultora en temas de Educación Superior para IESALC, OBREAL Global y OEI España. Miembro de CONEAU desde 2018. Autora de artículos y libros sobre sus temas de investigación -gobierno y gestión Universitaria a nivel nacional e internacional.